

ОДЕСЬКА НАЦІОНАЛЬНА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ

КОЛЕСНИЧЕНКО Володимир Миколайович

УДК 352.075.1 (477)

РОЛЬ СУДОВОЇ ВЛАДИ У ЗАХИСТІ ВИБОРЧИХ ПРАВ

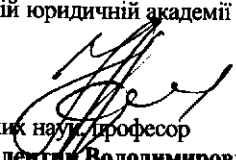
Спеціальність 12.00.10 – судуострій;
прокуратура та адвокатура

АВТОРЕФЕРАТ
дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Одеса – 2009

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана в Одеській національній юридичній академії Міністерства освіти і науки України.

Науковий керівник доктор юридичних наук, професор

ДОЛЕЖАН Валентин Володимирович,
Одеська національна юридична академія,
професор кафедри організації судових
та правоохоронних органів

Офіційні опоненти: доктор юридичних наук, професор,
заслужений юрист України
РУДЕНКО Микола Васильович,
Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна,
завідувач кафедри правосуддя;

кандидат юридичних наук, професор
МАРОЧКІН Іван Єгорович,
Національна юридична академія України
імені Ярослава Мудрого,
завідувач кафедри організації судових та правоохоронних
органів

Захист відбудеться «18» грудня 2009 року о 10 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 41.086.03 в Одеській національній юридичній академії за адресою 65009, м. Одеса, Фонтанська дорога, 23.

З дисертацією можна ознайомитись у науковій бібліотеці Одеської національної юридичної академії за адресою: м. Одеса, вул. Піонерська, 2.

Автореферат розісланий «17» листопада 2009 року

Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради



Музиченко П.П.

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. Демократизація українського суспільства, яка розпочалася після здобуття Україною державної незалежності, тісно пов'язана зі становленням вітчизняної виборчої системи. Одночасно здійснювалася і продовжує здійснюватися судово-правова реформа в Україні.

Право на участь у вільних і справедливих виборах є одним з національних надбань молодого української демократії. Сучасна держава, на відміну від радянської держави, де виборів як таких взагалі не було, зобов'язана захищати виборчі права своїх громадян.

В Україні поступово стали запроваджуватися механізми захисту виборчого права як системи правових норм і суб'єктивного права окремих громадян обирати і бути обраними на виборні пости і посади. Важливим кроком у цьому напрямку стало створення підсистеми адміністративних судів, до компетенції яких віднесено вирішення спорів між учасниками виборчого процесу.

Як і в будь-якій новій справі, у процесі застосування виборчого законодавства, в тому числі при розгляді справ цієї категорії адміністративними судами, виникають численні неузгодженості і суперечності. Негативний вплив на додержання законності у ході виборів відіграє напруженість економічної і політичної обстановки в країні, хаотичність у виборі моделей виборчих систем, низькій рівень політичної і правової культури учасників виборчих перегонів.

Не випадково ці питання стали в останні 15-20 років предметом пильної уваги представників правової науки, а також дослідників з авторитетних громадських організацій, Союзу виборців України, зарубіжних неурядових організацій тощо.

Проблеми, які стосуються ролі судів у захисті виборчих прав, досліджували такі науковці, як Ю. Білоусов, С. Гончаренко, С. Кальченко, С. Ківалов, Ю. Ключковський, В. Ковтунець, М. Козюбра, О. Лавринович, В. М'яловицька, М. Орзіх, В. Погорілко, П. Рабінович, М. Рябець, І. Самсін, Л. Смокович, В. Співак, М. Ставнійчук, І. Тихоненко, О. Тодика, В. Зинов'єв, Б. Крилов, А. Мельников, Л. Окуньков, А. Постников, Ю. Радачинський, О. Ханнанов, Б. Футей, К. Грасхоф та інші.

Але діяльність суддів по контролю за додержанням виборчого законодавства є настільки складною і багатопланою, що потребує тривалих та ґрунтовних наукових досліджень і в майбутньому. На особливу увагу заслуговує науковий аналіз судової практики розгляду справ цієї категорії, зокрема, діяльності у цьому напрямку адміністративних судів, які ще проходять стадію становлення.

Зазначене обумовлює актуальність проведеного в роботі комплексного дисертаційного дослідження різних аспектів діяльності судів України по розгляду спорів з участю суб'єктів виборчого процесу.

Зв'язок дослідження з науковими програмами, планами, темами. Дисертацію виконано відповідно до перспективного плану наукових досліджень кафедри організації судових та правоохоронних органів Одеської національної юридичної академії «Традиції та новачі у сучасній українській державності та правовому житті» (номер державної реєстрації 0106U001 4970) на 2006–2010 роки.

Мета і завдання дослідження. Метою дисертаційного дослідження є розробка концептуальних і прикладних проблем, пов'язаних з підвищенням ефективності судового контролю за додержанням прав виборців, інтересів держави і суспільства у виборчому процесі.

Для досягнення цієї мети вирішувалися такі завдання:

дослідити еволюцію розвитку на теренах України діяльності судів, пов'язаної із застосуванням законодавства про вибори;

визначити особливості участі адміністративних судів у розгляді виборчих спорів на основі тісного взаємозв'язку між судово-адміністративним і виборчим процесом, специфіку правовідносин у цій сфері;

з'ясувати специфіку принципів діяльності адміністративних судів, які стосуються розгляду виборчих спорів, особливості судового тлумачення норм виборчого законодавства, межі судового розсуду при розгляді справ;

проаналізувати значення рішень Європейського суду з прав людини для формування практики розгляду виборчих спорів судами України;

визначити підстави для судового захисту виборчих прав і коло осіб, які можуть претендувати на такий захист;

здійснити порівняльний аналіз компетенції судів і виборчих комісій та внести рекомендації щодо її удосконалення;

розкрити специфіку процесуальних строків розгляду судами виборчих спорів і висловити міркування щодо їх оптимізації;

проаналізувати судову практику розгляду спорів, пов'язаних із визначенням підсумків голосування і результатів виборів, сформулювати рекомендації щодо її удосконалення.

Об'єкт дослідження – коло правовідносин, що виникають у процесі формування і діяльності органів адміністративної юстиції по захисту виборчих прав.

Предмет дослідження – роль суду у захисті виборчих прав і контролі за додержанням виборчого законодавства.

Методи дослідження. Методологічну основу роботи загальні положення теорії пізнання, зокрема, матеріалістичної д

При опрацюванні матеріалів використовувався історико-правовий метод для вивчення еволюційних процесів, пов'язаних із розвитком судівництва; порівняльно-правовий метод – для співстановлення окремих положень законодавства України та інших держав, а також змісту законодавчих актів України, присвячених різним видам виборів; метод системного аналізу і логіко-правовий метод – для вивчення проблем тлумачення судами норм законодавства в їх системному зв'язку. За допомогою аналітичного методу формувались оцінки позицій окремих науковців і положень нормативно-правових актів. Соціологічний метод використано для вивчення думки суддів з окремих проблем, поставлених у роботі.

При підготовці роботи вивчено практику розгляду судами виборчих спорів впродовж 2002-2007 років, документи аналітичного характеру. Проведено опитування 100 суддів адміністративних судів з приводу піднятих у роботі проблем.

Наукова новизна отриманих результатів обумовлена тим, що в ній уперше після сформування підсистеми адміністративних судів в Україні у комплексі висвітлені найактуальніші проблеми діяльності судів з розгляду виборчих спорів і захисту законних прав учасників виборчого процесу.

У результаті здійсненого дослідження сформульовано висновки і рекомендації, що виносяться на захист:

уперше:

здійснено періодизацію розвитку законодавства стосовно судового порядку вирішення виборчих спорів;

обґрунтовано положення, відповідно до якого виборче право (активне і пасивне) являє собою як політичне (участь в управлінні державними справами), так і особисте право, пов'язане із суспільним самоутвердженням дорослої дієздатної людини;

визначено відмінності і спільні риси судово-адміністративного і виборчого процесів, їх процесуальну взаємодію на певних етапах виборчих кампаній;

обґрунтовано потребу переглянути деякі норми чинного виборчого законодавства щодо покладення на суди обов'язку встановлювати певні юридичні факти без одночасного вирішення ними питань щодо усунення порушень закону і застосування юридичних санкцій щодо винуватців;

аргументовано, що при розгляді виборчих справ суди застосовують у сукупності принципи, закріплені у Кодексі адміністративного судочинства України (КАСУ), законах про вибори, Європейській конвенції по захисту прав людини та основоположних свобод, передусім принципи верховенства права і справедливості;

розкрито сутність особистого інтересу окремих учасників виборчого процесу, передусім виборців, виходячи з їх зацікавленості у результатах виборів на підставі розуміння як своїх власних інтересів, так і інтересів суспільства;

внесено пропозицію встановити у законодавстві право адміністративного суду залишати без розгляду позови з мотивів зловживання правом на позов, тобто коли вирішення справи не може потягнути за собою якихось юридичних наслідків;

обґрунтовано потребу умістити в розділі II Конституції України статтю такого змісту: «Не допускається зловживання конституційними правами шляхом їх використання на шкоду правам і свободам людини і громадянина та інтересам держави і суспільства»;

запропоновано уточнити в законі поняття дій, якими можуть бути вчинки окремих членів виборчих комісій, а не комісій у цілому; положення щодо бездіяльності, строки оскарження якої доцільно встановити не з початку дати її виникнення, а до закінчення строку, з якого вчинення відповідних дій стає неможливим;

надати судам можливість у виняткових випадках з метою забезпечення виборчих прав продовжувати встановлені строки звернення до суду, особливо на місцевих виборах, коли результати виборів не встановлюються на загальнодержавному рівні;

для підвищення ролі суду у боротьбі з порушеннями виборчого законодавства передбачити в законі: можливість скасування результатів голосування і підсумків виборів з мотивів не лише неможливості встановити їх справжні результати, але і як наслідок вчинення кандидатом грубих порушень закону (підкуп виборців, використання службового становища, фальсифікація декларацій про майновий стан, персвищення розмірів виборчого фонду тощо); надання судам права безпосередньо вирішувати ці питання;

удосконалено:

обґрунтування завдань суду щодо підвищення рівня правосвідомості і правової культури учасників виборчих спорів;

розуміння рішень Європейського суду з прав людини як орієнтиру для суддів України при вирішенні виборчих спорів;

набули подальшого розвитку:

пропозиції щодо усунення необґрунтованих розбіжностей між законами про вибори різних видів;

аргументи на користь розширення меж судового розсуду при вирішенні виборчих спорів;

обґрунтування недоцільності продовжувати надалі дію запроваджених у 2004 році обмежень права на використання відкріплених посвідчень і голосування через стан здоров'я на дому (з можливістю як

альтернативи запровадження дострокового голосування особисто або поштою).

Практичне значення результатів дослідження полягає у тому, що його положення, висновки і рекомендації можна використати у:

правотворчій сфері – для розвитку законодавства про вибори, судоустрій і адміністративне судочинство;

правозастосовній сфері – для удосконалення організації діяльності судів з розгляду виборчих спорів;

науково-дослідницькій сфері – як елементу наукових розробок організації і діяльності судів та органів прокуратури;

навчальному процесі – при викладанні відповідних навчальних дисциплін.

Апробація результатів дослідження. Дисертацію обговорено і схвалено на засіданні кафедри організації судових та правоохоронних органів Одеської національної юридичної академії.

Основні положення дисертації доповідалися на засіданнях Вищої ради юстиції, враховувались у відгуках Вищої ради юстиції на проекти рекомендацій парламентських слухань, присвячених судово-правовій реформі в Україні у 2007 та 2009 р., на 11-й (18-19 травня 2008 р.) і 12-й (5-6 червня 2009 р.) наукових конференціях професорсько-викладацького складу і аспірантів ОНЮА «Правове життя сучасної України» (тези опубліковані); здобувач є автором підрозділу у Науково-практичному коментарі Кодексу адміністративного судочинства України; виступив на парламентських слуханнях з питань судової реформи 18 травня 2007 р. і 23 травня 2009 р.

Публікації. Основні теоретичні положення, висновки і рекомендації дисертації викладено у шести одноосібних наукових публікаціях, в тому числі у чотирьох статтях, які належать до фахових видань, перелік яких затверджено ВАК України, а також у главі 3 (розділ III) Науково-практичного коментаря до Кодексу адміністративного судочинства України (Харків: «Одисей», 2007р.) та одних тезах.

Структура дисертації обумовлена метою, предметом і завданнями дослідження і складається із вступу, чотирьох розділів, які охоплюють дев'ять підрозділів, висновків, списку використаних джерел. Повний обсяг дисертації – 214 сторінок, з них основного тексту – 190 сторінок.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **Вступі** обґрунтовано актуальність теми, зв'язок роботи з науковими планами і програмами, окреслено завдання, об'єкт, предмет і методологію дослідження, розкрито наукову новизну дисертації, її

теоретичне і практичне значення, наведено відомості про апробацію дисертації.

Перший розділ «Місце суду у виборчому процесі» складається з двох підрозділів і присвячений історичній ретроспективі розвитку виборчого законодавства і завданням суду щодо забезпечення демократичних засад сучасного виборчого законодавства.

У підрозділі 1.1 «Становлення і розвиток захисту прав учасників виборчих правовідносин в Україні» стверджується, що це є по-перше, наслідком загального розвитку людської цивілізації, а, по-друге, – поступовою демократизацією суспільних відносин.

Запровадження виборів в Україні пов'язується з існуванням козацької демократії, поступовим розширенням самоврядування міських громад (XVI – XVIII ст. ст.), створенням земств у Російській імперії. Розвиток виборчої системи країни штучно стримувався аж до початку XX сторіччя, коли під впливом революційних подій 1905 р. було створено загальнодержавний представницький орган – Державну Думу Росії.

Дальші кроки в напрямку демократизації виборчої системи і контролю за додержанням законодавства про вибори були зроблені після лютневої (1917 р.) революції в Росії. Було підвищено роль у цих процесах судової влади за рахунок включення до повітових виборчих комісій суддів адміністративних судів і можливості оскарження до цих судів неправильностей у списках виборців.

Четвертим Універсалом Центральної Ради УНР було передбачено проведення виборів до Всеукраїнських Зборів на основі загальності, рівності, безпосередності і пропорційності.

У радянській Україні вибори до представницьких органів аж до 1937 р. були багатоступінчастими, причому значна частина населення була позбавлена виборчих прав. До 1937 р. не існувало можливості судового оскарження будь-яких рішень і дій, що порушували виборчі права громадян. Запровадження у 1937 р. можливості в судовому порядку оскаржувати неточності у списках виборців не мало практичного значення, як не мали його і заходи під назвою «вибори», які практично такими не були через безальтернативність висування кандидатів.

Процеси демократизації виборчої системи, які розпочалися в останні роки існування Союзу РСР і прискорилися після здобуття Україною державної незалежності, призвели до якісного підвищення ролі суду у захисті виборчих прав. Чинною Конституцією України закріплено принцип універсальності судового оскарження. Цьому сприяло створення підсистеми адміністративних судів, до компетенції яких віднесено розгляд виборчих спорів відповідно до норм КАСУ. В сучасних умовах має місце перетинання компетенції між адміністративними судами і місцевими загальними судами, що діють як адміністративні. Таке перетинання носить

тимчасовий, вимушений характер з огляду на реалії початкового етапу існування адміністративної юстиції і у майбутньому розгляд усіх виборчих справ доцільно буде зосередити в адміністративних судах.

У *підрозділі 1.2 «Завдання суду з розгляду виборчих спорів»* відзначається, що пріоритетним завданням судів, в тому числі і адміністративних, є захист прав і свобод людини і громадянина, в тому числі у виборчих правовідносинах. Це гармонійно поєднується із захистом прав та законних інтересів юридичних осіб, а також інтересів держави і суспільства.

Суб'єктивне виборче право, що підлягає судовому захисту, включає не лише активне і пасивне виборче право, але й інші форми участі громадян та їх об'єднань у виборчому процесі, передбачені законом. Це право носить не лише політичний (участь в управлінні державними і суспільними справами), але й особистий характер, оскільки в демократичному суспільстві його реалізація є невіддільною від людської особистості і являє собою спосіб її самоутвердження. Через присутність суспільного інтересу виборчі спори носять публічно-правовий характер.

Як спосіб захисту виборчого права судом може розглядатися не лише задоволення позову учасника виборчого процесу, але й відмова у позові, яка спрямована на захист прав іншого учасника від необґрунтованих претензій, а також спосіб захисту прав та інтересів держави і суспільства. Характерною ознакою розгляду судами виборчих спорів є те, що предметом оскарження можуть бути не лише рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень, але також і поведінка суб'єктів, які не представляють публічної влади, але діяльність яких тягне за собою публічно-правові наслідки.

Поділ компетенції між адміністративними судами та загальними судами, що діють як адміністративні, з розгляду виборчих спорів до остаточного вирішення цього питання проведено таким чином, щоб забезпечити максимальне забезпечення права зацікавлених осіб на звернення до суду. Цим, зокрема, пояснюється, що місцеві суди розглядають справи з приводу рішень, дій та бездіяльності дільничних виборчих комісій і комісій з референдуму, оскільки саме у діяльності останніх має місце найбільше порушень виборчого законодавства.

У роботі пропонується чіткіше, ніж ще зроблено у чинному законодавстві, поділити компетенцію з розгляду виборчих спорів між судами загальної юрисдикції і Конституційним Судом України, передбачивши у Конституції України, що правові акти Верховної Ради України і Президента України з точки зору як їх конституційності, так і законності можуть бути предметом розгляду лише Конституційного Суду.

Автор вважає неповним визначення виборчого процесу, що міститься у деяких законах про вибори, як здійснення виборчих процедур,

оскільки у ньому не враховано його нормативно-правового характеру. Натомість пропонується таке визначення: «Виборчий процес – це порядок проведення виборів і референдумів, встановлений Конституцією України та законами України, а також здійснення суб'єктами виборчого процесу відповідних процедур»

Відзначається тісний взаємозв'язок між виборчим та адміністративним (а точніше, судово-адміністративним) процесом. При цьому суди при розгляді справ мають керуватися правилами та приписами КАСУ, що не виключає можливості застосування окремих положень законів про вибори процесуального характеру, які не суперечать КАСУ.

За нормальних умов відносини між суб'єктами виборчого процесу носять регулятивний характер, проте вони перетворюються на охоронні правовідносини після встановлення зацікавленими учасниками виборчого процесу дійсних або удаваних порушень виборчого законодавства у формі рішень, дій чи бездіяльності. На характер виборчих спорів істотно впливає зміст обраної у державі моделі виборчої системи.

Здебільшого предметом судового розгляду стають не просто виборчі спори, а виборчі конфлікти, які не можна розв'язати іншими способами, крім судового. Відповідачами по цих справах можуть бути виборчі комісії різного рівня, аж до ЦВК, які і самі можуть бути суб'єктами розгляду виборчих спорів.

У разі перенесення спорів до адміністративного суду має місце тимчасове поєднання виборчого і судово-адміністративного процесу, причому суд здійснює правосуддя та і контроль за додержанням норм виборчого законодавства.

Поряд з усуненням порушень виборчого законодавства суд шляхом винесення окремої ухвали може вжити заходів щодо усунення причин порушень та умов, що їм сприяли, передусім пов'язаних з управлінськими упущеннями у роботі виборчих комісій. Що ж до причин порушень, то можливості судів в їх усуненні є досить обмеженими, оскільки ці причини в основному кореняться у низькому рівні суспільної правосвідомості, культури і моралі, а їх усунення вимагає кардинальних змін у житті суспільства.

Другий розділ «Засади судово-адміністративного процесу у виборчій сфері та їх застосування судом» складається з двох підрозділів і присвячений принципам судово-адміністративного процесу з урахуванням специфіки виборчих спорів і характеру підходів до вирішення цих питань Європейського суду з прав людини.

У підрозділі 2.1 «Принципи судового розгляду виборчих спорів в Україні» розглядаються найпроблемніші питання конкретизації принципів закріплених у частині 3 статті 129 Конституції України стосовно ролі судів у розгляді виборчих спорів.

На основі проведеного дослідження зроблено висновок, що, по-перше, суди, розглядаючи виборчі спори, мають одночасно керуватися принципами, закріпленими в Конституції, КАСУ і в законодавстві про вибори, оцінюючи поведінку суб'єктів виборчого процесу з точки зору додержання цих принципів, а, по друге – керуватися ними не лише при оцінці поведінки учасників виборчого процесу, але й при розгляді судових справ і винесенні судових рішень. Відзначено, що судами підлягають застосуванню універсальні принципи, закріплені не лише в національному законодавстві, а й у нормах міжнародного права.

Підкреслено важливе теоретичне і практичне значення правильного застосування судами принципів законності і верховенства права, які обидва закріплені у КАСУ. На основі аналізу судової практики зазначено, що при розгляді справ виникають суперечності між точним додержанням процедурних правил законодавства і правом громадян проголосувати. У зв'язку з цим звернуто увагу на потребу розширити межі судового розсуду у вирішенні цих питань. При цьому важливе значення мало б додаткове використання принципу справедливості як адекватного співвідношення між інтересами особи і суспільства.

Водночас у роботі наведено додаткові аргументи щодо небезпечності такого підходу до реалізації принципу верховенства права, особливо при розгляді справ загальнодержавного значення, коли безпідставно відкидаються положення чинного законодавства під приводом їх суперечності принципу верховенства права. Піддається критичному аналізу рішення Верховного Суду України від 3 грудня 2004 року за результатами виборів Президента України і думки з цього приводу окремих представників юридичної науки. Це ж стосується і тверджень щодо можливості врахування політичних міркувань під час розгляду виборчих спорів (М. Козюбра, Я. Зейкан).

Для забезпечення принципів законності і верховенства права велике значення має оволодіння суддями навичками правильного тлумачення нормативно-правових актів з використанням способів, вироблених юридичною наукою. Велику роль відіграє у цьому забезпечення стабільності судової практики на основі однакового розуміння і застосування закону. Схвалюючи практику видання збірників судових рішень по цій категорії справ, автор вважає, що до них слід включати лише такі рішення, які з усіх позицій відповідають принципам законності і верховенства права і не викликають жодних істотних критичних зауважень або обґрунтованих сумнівів.

Серед умов, що сприяють порушенням закону при розгляді судами справ, найважливішою є швидкоплинність виборчого процесу і вкрай обмежені строки розгляду виборчих спорів, що часто не дозволяє встановити істину по справі. Властива нашому (і не лише нашому)

судочинству тяганина перетворюються, навпаки, в «оперативність понад усе», що також можна розглядати як порушення принципу «розумного строку» при розгляді справи. У зв'язку з цим в роботі пропонується звернути увагу судів на необхідність ширше використовувати надане їм право вживати потрібних заходів для з'ясування всіх обставин у справі (частина 4 статті 11 КАСУ), хоча в умовах жорсткого обмеження строків судового розгляду така можливість теж є проблематичною.

В роботі констатується бездіяльність органів прокуратури щодо виявлення і вжиття заходів щодо усунення порушень закону під час виборчого процесу, а відтак пропонується закріпити у наказах Генерального прокурора України обов'язок прокурорів брати участь у розгляді судами справ за адміністративними позовами про оспорювання результатів голосування і підсумків виборів, а також включення нагляду за додержанням виборчого законодавства до числа пріоритетних напрямків прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів.

В роботі зроблено висновок, що гласність і відкритість судового розгляду виборчих справ, на відміну від інших категорій, не підлягає обмеженню, а тому потрібно забезпечити усі необхідні організаційно-технічні умови для їх забезпечення. Натомість обмежується в законодавстві дія принципу апеляційного і касаційного оскарження цих рішень, у зв'язку з цим є доцільним доповнити відповідним застереженням пункт 6 статті 7 КАСУ,

У підрозділі 2.2 «Значення для судів України рішень Європейського суду з прав людини при розгляді справ, пов'язаних з виборами» на основі дослідження змісту статті 3 Протоколу № 11 Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод зроблено висновок про те, що у цій нормі закріплено як саме право на вільні вибори, так і обов'язок держави забезпечувати це право. Особливістю практики ЄС є те, що в результаті винесення ним рішень, як правило, не відбувається перегляду рішень національних судів, а натомість Суд стягує на користь потерпілих грошову компенсацію. У справах про порушення виборчих прав фактичному усуненню порушень перешкоджає виняткова тривалість розгляду справ Судом.

Рішення ЄС не є судовими прецедентами з огляду на відмінності у способах забезпечення виборчих прав у різних країнах Європи. Є обмеженою і сама юрисдикція Суду, яка поширюється лише на застосування принципів вільних і таємних виборів, тоді як Конституція України закріпила також принципи рівних, прямих і загальних виборів. Не поширюється ця юрисдикція і на президентські вибори.

Близько 20 опублікованих рішень Суду за наслідками розгляду справ цієї категорії надають вагомі орієнтири для судів України, які можуть і повинні при розгляді аналогічних чи подібних справ

використовувати аргументацію, викладену у рішеннях Суду, для обґрунтування своєї позиції. На жаль, поки ще таких випадків практично немає.

Найважливіше значення для України, на погляд автора, має рішення Суду у справі «Ковач проти України» від 7 лютого 2002 року, в якій спростовано достовірність аргументації на користь визнання недійсними результатів по одному з одномандатних виборчих округів по виборах до парламенту у 2002 році із стягненням на користь позивача, який завдяки порушенням так і не став депутатом, восьми тис. євро.

Правові позиції Суду мають велике значення не лише для судів України, у першу чергу – для адміністративних судів, але також для виборчих комісій, включаючи ЦВК, і для органів виконавчої влади. З урахуванням цього доцільно підготувати тематичну збірку рішень з цих питань з відповідними науковими коментарями, призначену для суддів та інших учасників виборчого процесу.

Третій розділ «Компетенція судів із розв'язання виборчих спорів» складається з трьох підрозділів і присвячений розгляду переважно проблемних питань, пов'язаних із визначенням судової компетенції по зазначеній категорії справ.

У підрозділі 3.1 «Підстави і суб'єкти звернення до суду з приводу порушень виборчого законодавства» висвітлені проблеми реалізації права на судове оскарження окремими учасниками виборчого процесу.

Громадяни та інші учасники виборчого процесу можуть звертатися до суду за захистом не лише своїх прав, але й законних інтересів. Конституційний Суд України в одному із своїх рішень висловив думку, що «охоронюваний законом інтерес» – це прагнення до використання того чи іншого матеріального чи нематеріального блага, тобто як простий легітимний дозвіл, що є самостійним об'єктом судового захисту». Відштовхуючись від цього визначення, автор виділив такі варіанти співвідношення між суб'єктивним правом і суб'єктивним інтересом стосовно участі у виборах:

- 1) вони збігаються за часом виникнення і можливістю задоволення;
- 2) інтерес виникає раніше можливості його задоволення (право на участь у виборах настає з 18-річного віку)
- 3) право є в наявності, а інтерес до виборів відсутній;
- 4) інтерес присутній, але можливість його задоволення для загалом дієздатної особи є обмеженою (неможливість обрання народним депутатом особи, яка має судимість за навмисний злочин).

Інтерес пересічного виборця може полягати на лише у захисті свого виборчого права, але й у тому, щоб цим правом не скористалися всупереч закону інші особи.

Суб'єктом звернення до суду на захист прав та інтересів учасників виборчого процесу може бути і прокурор, коли йдеться про захист прав та інтересів як конкретної особи, так і невизначеного кола осіб.

Виборчі комісії, які є суб'єктами владних повноважень, також можуть оскаржувати прояви поведінки інших учасників виборчого процесу. Як законний інтерес у цих спорах виступає їх прагнення усунути необґрунтовані перешкоди у своїй діяльності і запобігти протиправним ускладненням у ході виборчого процесу. Таке право слід надати і окремим членам виборчих комісій для захисту від зазіхань на їхні службові прерогативи з урахуванням розподілу обов'язків між членами комісій.

У роботі пропонується уніфікувати положення законів про вибори щодо права офіційних спостерігачів оскаржувати порушення виборчого законодавства. Питання про надання такого права представникам іноземних держав і міжнародних організацій потрібно вирішувати залежно від його вирішення у міжнародних договорах і конвенціях і на основі взаємності. Є можливим використання матеріалів міжнародного спостереження як доказів при розгляді судами виборчих спорів.

На основі аналізу судової практики дисертант обґрунтував потребу у вирішенні проблеми запобігання зловживанню зверненням до суду нібито для захисту виборчого права. Значна частина адміністративних позовів подається з приводу явно незначних відхилень від закону за відсутності ознак порушень чийось прав чи інтересів, а виключно з метою "засвітитись" у ході виборчого процесу в релігійних цілях. З урахуванням цього пропонується доповнити норми КАСУ такою підставою для відмови у відкритті провадження по справі, як відсутність чітко сформульованих предмету і підстав позову.

Розділ II Конституції України пропонується доповнити нормою, у якій би містилася загальна заборона зловживання конституційними правами на шкоду правам і свободам людини і громадянина та інтересам держави і суспільства.

У підрозділі 3.2 «Співвідношення компетенції виборчих комісій і судів з розгляду виборчих спорів» розглядаються проблеми гармонізації їх повноважень у боротьбі з порушеннями виборчого законодавства.

Спільною рисою діяльності судів і виборчих комісій у цій сфері є те, що вона носить юрисдикційний характер. Що ж до відмінностей, то основними з них є такі. По-перше, судовий контроль здійснюється у формі правосуддя, а контроль з боку виборчих комісій є частиною їх управлінської діяльності. По-друге, контрольні заходи можуть здійснюватися виборчими комісіями як за зверненнями зацікавлених осіб, так і з власної ініціативи, а суди розглядають відповідні справи лише з ініціативи позивачів. По-третє, розгляд адміністративних справ в судах здійснюється як одноособово, так і колегіально, а виборчі комісії

розглядають скарги лише колегіально. По-четверте, виборчі комісії, на відміну від судів, мають право самі переглядати власні рішення. По-п'яте рішення суду виноситься у нарадчій кімнаті, а рішення виборчої комісії – відкрито.

Співвідношення компетенції судів та виборчих комісій з розгляду виборчих спорів має обумовлюватися тим, що відповідно до частини 2 статті 124 Конституції України юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі. Виборчі ж комісії та ЦВК мають право розглядати виборчі спори у випадках, передбачених законами, що регулюють їх правовий статус, а усі рішення, дії чи бездіяльність комісій та їх членів можуть оскаржуватись у судовому порядку.

У роботі обґрунтовується недоречність передбаченого нормами виборчого законодавства порядку, за яким підставами для оголошення попереджень порушникам виборчого законодавства є встановлення фактів цих порушень судом. Вирішення цих питань не входить до компетенції адміністративного чи загального суду, а процесуальне законодавство не встановлює процедур вирішення таких справ. Відтак суд, розглядаючи ці справи, перетворився б на суб'єкта розслідування правопорушень, перебравши на себе функції правоохоронних органів. Саме вони мають проводити такі перевірки за зверненням виборчих комісій.

Ефективною формою реагування на повідомлення виборчих комісій можуть бути приписи прокурорів про негайне усунення цих порушень.

Не можна погодитись з положенням ч.6 ст.56 Закону про вибори Президента України, відповідно до якої, ЦВК може вносити подання до суду про притягнення порушника закону до кримінальної або адміністративної відповідальності, оскільки цього не можна зробити "за поданням", без перевірки чи розслідування. У разі встановлення ознак адміністративних правопорушень голови і члени виборчих комісій мають право направляти відповідні протоколи для розгляду безпосередньо у місцеві загальні суди.

У підрозділі 3.3 «Процесуальні строки у судочинстві при розгляді виборчих спорів та наслідки їх порушення» розглядаються особливості обчислення зазначених строків у порівнянні з іншими справами, що розглядаються адміністративними судами. На основі порівняння законодавства про вибори, яке діяло у різні часи, і норм КАСУ зроблено висновок про наявність тенденцій до різкого скорочення цих строків, що, з одного боку, сприяє оперативному проведенню виборчих кампаній, а з іншого – унеможлиблює чи утруднює виявлення численних порушень законодавства, які можуть вплинути на результати виборів.

Недосконалим є визначення початку строку для звернення до суду від дня початку бездіяльності. Якщо передбачена законом дія має бути обов'язково вчинена у ході виборчого процесу, то прояв бездіяльності

може бути оскаржено незалежно від часу її виникнення. Відповідною вказівкою слід доповнити статтю 179 КАСУ. Також необхідно уточнити спосіб оприлюднення результатів голосування на виборчих дільницях.

Автор вважає за необхідне поступово переглянути тенденцію до максимального скорочення строків розгляду виборчих спорів (звернення до суду і розгляду справ судами). Такий підхід є найприйнятнішим стосовно місцевих виборів, результати яких підводяться не в загальнодержавному, а в регіональному чи місцевому вимірах.

Четвертий розділ «Актуальні проблеми розгляду судами виборчих спорів» складається з двох підрозділів і присвячений розгляду деяких процедурних аспектів діяльності судів по справах цієї категорії.

У підрозділі 4.1 «Захист судом активного і пасивного виборчого права» аналізується судова практика з розгляду позовів на перешкоджання здійсненню цих прав.

З урахуванням положень Закону України «Про державний реєстр виборців» доводиться, що адміністративний позов з приводу неточностей у списку виборців має подаватися на рішення, дії чи бездіяльність органу Реєстру. Предметом оскарження може бути правовий акт-документ (список виборців), прояв бездіяльності (невключення до списку певної особи через недбалість посадовців, нерозгляд заяв про усунення неточностей у встановлений строк); незаконна дія (включення до списку особи, яка не мала на це права); незаконне рішення (відмова виборчої комісії або органу ведення Реєстру задовольнити заяву виборця).

На думку автора, гарантування конституційного принципу загальності виборчого права сприяло б забезпечення можливості вносити уточнення до виборчих списків у день голосування, усунення штучних перешкод для голосування на дому хворих і літніх людей. Використання відкріпних посвідчень можна було б за прикладом ряду іноземних держав, замінити на дострокове голосування або голосування поштою.

Слід також підвищити вимогливість до кандидатів на виборні посади, передбачивши у законодавстві можливість зняття їх з реєстрації у разі істотного перевищення розмірів власного виборчого фонду, використання в ході виборчого процесу посадового становища тощо. Слід унормувати в законі статус так званих виборчих штабів, діяльність яких часто служить прикриттям для протиправних дій кандидатів.

У роботі звернуто увагу не суперечливість судової практики у спорах щодо права виборців голосувати на певних виборчих дільницях. Для її гармонізації потрібно виходити з того, що крім факту реєстрації суди повинні враховувати дані про фактичне проживання особи на території виборчої дільниці. Остання обставина може служити підставою для включення до списку виборців осіб, які зареєстровані в інших місцях.

У підрозділі 4.2 «Порядок і наслідки судового розгляду спорів з приводу підведення підсумків голосування і результатів виборів» аналізуються їх особливості у порівнянні з іншими виборчими спорами. Це пов'язано з тим, що на зазначеному етапі вирішуються не проміжні проблеми виборчого процесу, а остаточно встановлюються результати народного волевиявлення.

Виходячи з чинного законодавства, всі порушення виборчого законодавства, які мали місце до початку голосування, не можуть братися до уваги при визначенні результатів, якщо кандидати не були обмежені у використанні пасивного виборчого права. Чинна практика виборчих комісій і судів виходить з пріоритету забезпечення стабільності підсумків голосування і результатів виборів. Через відсутність у законодавстві України мінімального проценту явки виборців немає підстав визнавати їх такими, що не відбулись. Можливість визнання результатів голосування недійсними на президентських виборах і виборах народних депутатів з підстав і в порядку, передбачених законом, існує лише щодо окремих виборчих дільниць, що не може істотно вплинути на підведення підсумків парламентських виборів за партійними списками і виборів Президента України.

У роботі доводиться, що сучасний надто ліберальний підхід до порушень виборчого законодавства, які були вчинені до дня голосування, є небезпечний тим, що він заохочує і підштовхує потенційних порушників до використання найбрудніших технологій. Будучи обраними на відповідні пости і посади, ці особи займатимуться діяльністю, яка суперечить інтересам України та її народу, дбаючи лише про задоволення власних корисливих потреб.

Автор вважає за потрібне у перспективі на підставі результатів виборчого процесу передбачити можливість визнання результатів голосування по виборах народних депутатів України і Президента України в окремих виборчих дільницях і округах за рішенням суду при встановленні грубих порушень виборчого законодавства з обов'язковим проведенням повторного голосування по цих дільницях і округах.

ВИСНОВКИ

Розвиток виборчої системи у незалежній Україні є наслідком переходу від тоталітарного до демократичного державного режиму. Процеси політичного реформування в Україні супроводжуються судово-правовою реформою. Це також обумовлює потребу у запровадженні демократичної виборчої системи, в тому числі для забезпечення судового

захисту виборчих прав громадян, який набув універсального характеру. Значну роль у цьому відіграє діяльність адміністративних судів.

В сучасних умовах право на участь у виборах є не лише політичним, але й особистим правом, оскільки його реалізація невіддільна від людської особистості і є способом її самоутвердження.

Виборчі спори носять публічно-правовий характер та виникають з участю громадян та їх об'єднань, органів влади, а також інших суб'єктів, які виконують публічні функції.

Виборчий процес – це порядок проведення виборів і референдумів, встановлений Конституцією і законами України, а також здійснення учасниками виборчого процесу відповідних процедур.

Між адміністративним (адміністративно-судовим) і виборчим процесом існує тісний взаємозв'язок. На певних етапах має місце їх поєднання, а правовідносини між учасниками процесу з регулятивних трансформуються в охоронні. Суд, здійснюючи функцію правосуддя, водночас контролює діяльність учасників виборчого процесу з точки зору виконання ними вимог закону. Важливим завданням суду є усунення причин порушень виборчого законодавства та умов, що їм сприяли: підвищення рівня правосвідомості, правової культури учасників процесу.

Суд при розгляді виборчих спорів, керується принципами, закріпленими у Конституції України, Кодексі адміністративного судочинства України, законах про вибори, а також у нормах міжнародного права, присвячених захисту прав і свобод. Найважливіше значення при цьому має застосування принципів верховенства права і законності.

Застосування судом принципу верховенства права пов'язано із встановленням оптимальної відповідності між забезпеченням конституційного права громадянина і реалізацією певних нормативних та організаційних обмежень його реалізації. При цьому доцільно розширити межі судового розсуду при вирішенні виборчих спорів.

Для забезпечення принципу законності в умовах суперечливості і неповноти законодавства про вибори великого значення набуває нормативне та індивідуальне тлумачення законів, яке здійснює ВАС України і адміністративні суди при розгляді конкретних справ. Порушенням законності сприяють: швидкоплинність виборчого процесу, зловживання правом на звернення до суду, підвищений рівень політизації процесу, активізація протиправного впливу на суди. В умовах розгляду справ у вкрай стислі строки часто стає неможливим встановлення істини у справі, гіпертрофується значення принципу диспозитивності, зменшується роль суду щодо витребування і виявлення доказів.

Забезпеченню законності при розгляді виборчих спорів має сприяти посилення прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів і судово-представницької діяльності прокуратури.

Важливе значення для забезпечення законності і стабільності практики судів України мають рішення Європейського суду з прав людини, які, не маючи сили судового прецеденту, можуть розглядатись як певний орієнтир для судів України при розгляді виборчих спорів, форма тлумачення цим судом норм Європейської Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

Звертаючись до суду з позовом про уточнення списку виборців, громадянин реалізує своє суб'єктивне право і водночас – законний інтерес до участі в управлінні загальнодержавними і місцевими справами. Інші учасники процесу захищають свої політичні інтереси, службові повноваження і право на спостереження за здійсненням виборчих процедур.

Для запобігання фактам зловживань правом на звернення до суду, подання завідомо необґрунтованих позовів для рекламування діяльності окремих політичних партій і діячів є доцільним серед підстав для відмови у відкритті провадження по справі передбачити у статті 109 КАСУ таку, як відсутність чітко сформульованих предмету і підстав позову

Юрисдикційні повноваження виборчих комісій і судів мають бути поділені з урахуванням характеру функцій і повноважень цих органів. Є неприйнятним покладення на суд обов'язків встановлювати лише наявність певних юридичних фактів для фіксації порушень закону, без застосування санкцій до порушників. У майбутньому доцільно надати судам право за наявності важливих обставин на власний розсуд продовжувати строк на подання позовних заяв та апеляцій, а також встановлювати триваліші строки розгляду судами виборчих спорів, особливо на місцевих виборах.

Позови про уточнення списків виборців в сучасних умовах необхідно подавати на дії і бездіяльність структур Державного реєстру виборців, доповнивши вказівкою на це частину І статті 173 КАСУ; надати виборцям можливість оскаржувати неточності у списках в день голосування, усунути необґрунтовані обмеження для забезпечення хворим і літнім людям голосувати на дому або дозволити голосування по пошті. Можливість внесення змін до виборчих списків за рішенням суду має залежати не лише від наявності реєстрації, але й інших об'єктивних даних, якими підтверджується проживання особи на території, яка відноситься до виборчої дільниці.

Важливе значення для забезпечення виборчих прав і суспільних інтересів має розгляд судами справ, пов'язаних з реєстрацією або відмовою у реєстрації кандидатів на виборні пости.

Слід встановити у законодавстві, що вчинення кандидатами на пост Президента України, у народні депутати України, на інші виборні посади таких порушень, як приховування доходів у майнових деклараціях, підкуп виборців або членів виборчих комісій, використання для передвиборчої агітації коштів понад розміри виборчого фонду, службового становища для організації виборчої компанії, незалежно від оголошення попередження, є підставою для скасування реєстрації кандидата.

Серед виборчих спорів, що розглядаються судами, найважливішими є справи з приводу підведення підсумків голосування і результатів виборів.

За результатами розгляду справ за наявності підстав або скасовуються рішення виборчих комісій, або здійснюється перерахунок голосів. Доцільно йти назустріч вимогам позивачів про перерахунок голосів якщо різниця у кількості голосів між окремими кандидатами є украй незначною.

Потрібно уможливити в законодавстві оприлюднення підсумків будь-яких виборів лише після перевірки компетентними органами всіх відомостей про порушення закону під час виборчої компанії і завершення розгляду усіх звернень зацікавлених осіб. В законодавстві потрібно встановити перелік видів грубих порушень виборчого законодавства, вчинених до голосування, які можуть служити підставою для визнання виборів недійсними у разі перемоги на виборах особи, яка вчинила ці порушення.

Потрібно надати суду право визнавати результати голосування по окремих виборчих дільницях, а щодо місцевих виборів – по окремих видах виборів недійсними.

СПИСОК ПРАЦЬ, ОПУБЛІКОВАНИХ АВТОРОМ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

1. Колесниченко В.М. Розвиток судового захисту виборчих прав / В. Колесниченко // Акт. проблеми держави і права. – Вип. 26. – Одеса : 2006. – С. 32-73.
2. Колесниченко В.М. Особливості розгляду судом спорів, що виникають при застосуванні виборчого законодавства України / В.Колесниченко // Юридический вестник. – 2007. – № 1. – С. 39-47.
3. Колесниченко В.М. Принципи судового розгляду виборчих спорів в Україні / В. Колесниченко // Акт. проблеми держави і права. –

Вип. 47. - Одеса, 2009. - С. 281-290.

4. Колесниченко В.М. Значення для судів України рішень Європейського Суду з прав людини за результатами розгляду виборчих спорів // В. Колесниченко // Судова апеляція. – 2009. – № 2. – С. 82-89.

5. Кодекс адміністративного судочинства України: Науково-практичний коментар / за ред. С.В. Ківалова, О.І. Харитонової / Колесниченко В.М. // В. Колесниченко, А. Осадчий. – Харків : Одисей, 2007. – С. 122-134.

6. Колесниченко В.М. Особливості судового захисту виборчих прав громадян / В. Колесниченко : тези доп. Міжнар. наук. конфер. професорсько-викладацького і аспірантського складу ОНЮА 5-6 червня 2009 р. – Одеса, 2009. – С. 638-639.

АНОТАЦІЯ

Колесниченко В.М. Роль судової влади у захисті виборчих прав.
– Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.10 – судоустрій; прокуратура та адвокатура. – Одеська національна юридична академія, Одеса, 2009.

У дисертаційній роботі розглянуто значення суду як органу, закликаного сприяти гармонізації виборчих відносин шляхом розгляду виборчих спорів, а відтак і захисту політичних та особистих прав громадян – учасників виборчого процесу.

Проаналізовано основні етапи становлення судового захисту виборчих прав, завдання, які вирішують адміністративні суди при розгляді справ цієї категорії, специфіку принципів судівництва на основі аналізу національного законодавства і практики Європейського суду з прав людини. Здійснено порівняльний аналіз компетенції судів та інших органів з розгляду виборчих спорів.

На основі аналізу літературних джерел і судової практики сформульовані теоретичні висновки і рекомендації з її вдосконалення.

Ключові слова: виборчий процес, захист виборчих прав, адміністративний суд, компетенція адміністративного суду, виборчі спори, виборчі комісії.

АННОТАЦИЯ

Колесниченко В.М. Роль судебной власти в защите избирательных прав. – Рукопись.

Диссертация на соискание научной степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.10 – судоустройство; прокуратура и адвокатура. – Одесская национальная юридическая академия, Одесса, 2009.

Диссертационная работа посвящена исследованию роли суда в рассмотрении споров, вытекающих из избирательных правоотношений, в борьбе с нарушениями законодательства о выборах.

Исследованы процессы развития законодательства о полномочиях суда по рассмотрению избирательных споров, осуществлена периодизация этих процессов со времен Средневековья до наших дней. Сделан вывод о том, что формирование подсистемы административных судов в Украине, урегулирование порядка рассмотрения дел, вытекающих из избирательных правоотношений способствовало достижению качественно более высокого уровня защиты избирательных прав. Разделение компетенции между административными и общими судами, действующими как административные, направлено на обеспечение доступа граждан за судебной защитой.

В работе обосновывается тесная взаимосвязь между избирательным и судебно-административным процессом при проведении избирательных кампаний. Отношения между участниками избирательного процесса, носящие регулятивный характер, превращаются при возникновении споров в охранительные. Суды способствуют гармонизации отношений участников избирательного процесса, повышению уровня правосознания и правовой культуры.

При рассмотрении избирательных споров суды руководствуются принципами, закрепленными в Конституции Украины, Кодексе административного судопроизводства Украины и в законодательстве о выборах. Подчеркнута взаимосвязь принципов законности и верховенства права, который подлежит обязательному учету как необходимое условие защиты избирательных прав.

Предлагается принять меры к повышению инициативы судов в исследовании доказательств и роли прокуратуры в противодействии нарушениям законодательства о выборах.

Проанализировано значение решений Европейского суда по правам человека как ориентира для судов Украины при рассмотрении ими избирательных споров.

При рассмотрении компетенции административного суда проанализирована сущность прав и интересов участников избирательного процесса, исследованы различия в компетенции судов, избирательных комиссий и правоохранительных органов. Обоснована недопустимость возложения на суды обязанности устанавливать факты нарушений, без принятия ими конкретных мер к их устранению.

Предлагается дифференцировать сроки рассмотрения избирательных споров, касающиеся общенациональных и местных выборов.

Внесены предложения о повышении уровня судебной защиты избирательных прав. Предлагается усилить ответственность кандидатов на выборные посты и должности за грубые нарушения закона в процессе избирательной кампании, закрепив за судами право признавать в этих случаях результаты голосования недействительными.

Ключевые слова: избирательный процесс, защита избирательных прав, административный суд, компетенция административного суда, избирательные споры, избирательные комиссии.

SUMMARY

V.M. Kolyesnichenko. The role of judicial authority in protection of electoral rights. – Manuscript.

Dissertation for the scientific degree of the Candidate of legal science – with speciality 12.00.10 – judiciary; prosecution and advocacy. – Odessa National Legal Academy, Odessa, 2009.

Profound importance of judicial bodies for maintenance and harmonization of electoral relations by solution of electoral disputes is considered in this thesis. Thus, individual and political rights of a citizen win additional protection.

Basic phases of historical genesis for evolution of electoral rights' defense by administrative justice means are given; tasks, solved in judicial procedure are researched, judiciary principles' specifics in Ukrainian legislation and European Court for Human Rights are analyzed.

Comparative analysis of jurisdiction of courts, electoral commissions and other bodies is realized.

On the grounds of judicial practice and scientific positions analysis there were carried out theoretic conclusions and recommendations for further perfection of Ukrainian legislation.

Key words: electoral process, electoral rights defense, administrative court; administrative court jurisdiction, electoral disputes, electoral commissions.